

Análisis de la Ley de Educación Superior, LES 24521, de Argentina: Reflexiones y propuestas de cambio para su reforma

Analysis Of The Higher Education Law LES 24521 Of Argentina: Reflections And Proposals For Change For The Reform Of The Law

Calderón-Arregui, David Alexander^{1*}

¹ Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE / <https://orcid.org/0000-0002-7647-1111>

² <https://orcid.org/0000-0002-9984-6860>

* dacalderon@espe.edu.ec

DOI: <https://doi.org/10.26871/killkanasocial.v6i2.1005>

Resumen

El objetivo del presente artículo es analizar y reflexionar sobre aspectos que pueden ser considerados dentro de futuros debates para la reforma de la Ley de Educación Superior, LES 24521, para lo cual se plantea un alcance metodológico cualitativo y un diseño exploratorio descriptivo; este planteamiento último responde al objetivo de identificar los aspectos más relevantes sobre la temática analizada. Asimismo, se plantea como un diseño descriptivo, ya que se presentan propuestas de mejora a la ley, que podrían ser parte de una futura reforma. Con base en el análisis realizado se propone cambios en aspectos tales como autonomía, alcance y garantías; requisitos para la función docente y la función directiva; carrera docente; órganos de gobierno; sostenimiento y régimen financiero; y finalmente, acceso a educación superior de calidad.

Palabras claves: legislación, educación superior, gestión universitaria, universidades, Argentina.

Abstract

The objective of this article is to analyze and reflect on aspects that can be considered in future debates for the reform of the higher education law LES 24521, for which a qualitative methodological scope and a descriptive exploratory design are proposed. It is proposed as an exploratory design because it is intended to identify the most relevant aspects of the analyzed subject, on the other hand, it is proposed as a descriptive design since proposals for improvement of the law are presented, which can be considered within a future law reform. Based on the analysis carried out, changes are proposed in aspects of: autonomy, its scope and, its guarantees; requirements for the teaching function and the managerial function; teaching career; government bodies; support and financial regime; and finally access to higher quality education.

Key words: legislation, Higher Education, University Management, University, Argentina.

1. Introducción

El movimiento estudiantil de la Universidad de Córdoba producido a inicios del siglo XX impulsó la reforma universitaria a través de la cual se establecieron los principios de autonomía y de cogobierno para la universidad argentina. Este proceso tuvo como resultado fundamental la consideración de la universidad como un ámbito transformador de la sociedad (Etchichury, 2016). Posteriormente se dieron etapas de fomento del cogobierno universitario; es decir, el gobierno autónomo y compartido entre docentes, estudiantes y graduados, y demás políticas de educación superior.

En 1995, el Congreso argentino aprobó la Ley de Educación Superior, LES 24521, a pesar de la oposición de amplios sectores universitarios, tanto estudiantiles como docentes (Buchbinder, 2010). Desde sus inicios, la LES tuvo fuertes cuestionamientos de numerosos sectores de las universidades argentinas (Solanas, 2009), que argumentaban la inexistencia de suficiente debate, una imposición por mayoría del gobierno de turno y una introducción de cláusulas que limitaban la autonomía universitaria, garantizada en la Constitución Nacional (Asamblea Constituyente, 1994). En este sentido, los cambios producidos y las decisiones tomadas para el nivel superior se caracterizaron por ser de tipo vertical y marcadas por la ausencia de consultas a diversos actores del sistema, sin la procuración de algún tipo de diálogos ni consensos.

Durante el siglo XXI se han producido cambios en todos los campos de la sociedad y en general, a nivel internacional. El mundo va cambiando muy deprisa debido al impulso que ha dado la revolución digital, que afecta a la funcionalidad de las universidades. Sin embargo, muchas de las políticas vigentes no permiten enfrentar los cambios que atraviesa la educación superior, en aspectos de gobernanza, administración, autonomía, etc.

Según Brunner (2011), las universidades deben evolucionar, desaprender y volver a aprender, ya que de otra manera se quedarán rezagadas y correrán el riesgo de desaparecer. En este sentido, se requiere del diseño y la evaluación de políticas públicas basadas en

una viabilidad técnica o política, sustentabilidad fiscal, y en coherencia con la Constitución Nacional (Sepúlveda, 2014). Estas políticas deben permitir y acompañar este reto, ya que, de no ser así, es imposible generar el impacto y la transformación que se necesita, ya que la LES es el pilar fundamental en este proceso. Por este motivo se considera que existen algunos aspectos que podrían ser tratados dentro de los debates realizados para analizar una reforma a la LES vigente en Argentina.

2. Metodología

Se plantea como un diseño exploratorio ya que se pretende identificar los aspectos más relevantes sobre la temática analizada. Por otra parte, se plantea como un diseño descriptivo, ya que se presentan propuestas de mejora a la ley, que pueden ser consideradas dentro de una futura reforma a la ley. Para establecer las propuestas de cambio a la ley se ha realizado un análisis comparativo con la legislación de educación superior de otros países de la región, el cual ha permitido evidenciar semejanzas y diferencias entre las leyes vigentes de algunos países, como por ejemplo Ecuador. Además, ha permitido identificar la tendencia de los cambios en temas de educación superior. Con base en el análisis realizado se proponen cambios en aspectos de autonomía, su alcance y sus garantías; requisitos para la función docente y la función directiva; carrera docente; órganos de gobierno; sostenimiento y régimen financiero; y finalmente, acceso a educación superior de calidad.

3. Resultados

De la autonomía, su alcance y sus garantías

Según Finocchiaro (2004), el término autonomía desde el sentido etimológico es la capacidad que tiene un ente para darse su propia ley y regirse por ella, pero en el marco de un sistema normativo superior. En este sentido, la universidad declarada como autónoma cuenta con la facultad del autogobierno, la decisión de políticas internas, la distribución de sus propios recursos y la determinación de los objetivos de su actividad (Vaccarezza, 2006).

La autonomía es un requisito indispensable para que los establecimientos de enseñanza puedan cumplir con su cometido, gracias a la calidad, la pertinencia, la eficacia, la transparencia y la responsabilidad social (UNESCO, 2009). En esta línea, la CRES (2018) menciona que la autonomía universitaria es un principio declarativo de la educación superior de América Latina y el Caribe, y es una condición imprescindible para que las instituciones ejerzan un papel crítico y propositivo de cara a la sociedad.

Sin embargo, según Giménez y Del Bello (2016), desde la aplicación de la LES 24521, ha existido presentaciones judiciales que han observado que dicha ley implicaba una intromisión normativa sobre cuestiones de exclusiva injerencia de los estatutos y órganos de gobierno de cada institución, y una intervención en problemáticas que son ajenas a su responsabilidad.

En el Capítulo 2, art. 29 de la LES 24521, se establece que *“las instituciones universitarias*

tendrán autonomía académica e institucional" (Congreso de la Nación Argentina, 1995). Sin embargo, este artículo de la ley no abarca todos los aspectos de autonomía, ya que en los márgenes de la autonomía universitaria también son un aspecto central la autarquía y el financiamiento de las universidades.

En este sentido, se hace necesario que se reconozca la autonomía institucional, académica, administrativa, y de autarquía económica - financiera de las Instituciones de Educación Superior, para lo cual, amparado en lo que estipula en el art. 75 de la Constitución de Argentina, reformada en 1994, que establece que el Congreso tiene la exigencia de garantizar la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (Quiroga Lavié, n.d.), se establece en el artículo 29 de la LES 24521 lo siguiente: *Las universidades nacionales se desenvuelven dentro de un régimen de autonomía política, institucional, académica y administrativa, y de autarquía económica - financiera, con capacidad de administrar su patrimonio y disponer de sus recursos.*

Si el Estado garantiza la autonomía universitaria, esto permite a las universidades cumplir adecuadamente con su función pública. De allí que esta autonomía no sea absoluta, sino que su ejercicio esté supeditado al respeto del marco legal vigente en la república, y al cumplimiento del conjunto de determinaciones a través de las cuales el Estado procura asegurar el cumplimiento de dicha función, y que constituye una política de Estado para las universidades.

Requisitos para la función docente y la función directiva

Es evidente que en el siglo XXI se han producido cambios en todos los campos de la sociedad a nivel internacional. La pandemia enfrentada por el mundo ha afectado y condicionado la profesión docente, ya que los docentes han tenido que aprender el manejo de herramientas digitales para poder continuar con sus labores. En esta época se ha resaltado la labor docente y la importancia de contar con profesores preparados y capacitados para asumir los nuevos roles que demanda la educación en los diferentes niveles.

Según Mollis (2008), desde el punto de vista de las estrategias de enseñanza, los indicadores muestran que los jóvenes universitarios pasan la mayor parte del tiempo en contacto con jóvenes profesionales sin experiencia profesional ni pedagógica. En este sentido, es importante exigir requisitos en la formación inicial del docente (OEA, 2003) y una excelente preparación, que les permita hacer frente a los nuevos desafíos de su profesión. Es decir, amplios conocimientos en su área y una adecuada formación pedagógica para su desempeño.

En este sentido, revisando los puntos que al respecto plantea la LES 24521, se evidencia que en su artículo 36 se establece como requisitos para cumplir la función docente lo siguiente: *"Los docentes de todas las categorías deberán poseer título universitario de igual o superior nivel a aquel en el cual ejercen la docencia, requisito que sólo se podrá obviar con carácter estrictamente excepcional cuando se acrediten méritos sobresalientes"* (Congreso de la Nación Argentina, 1995)

Sin embargo, se considera que en los requisitos establecidos en la LES 24521, no se contempla ni exige a los docentes contar con conocimientos y experiencia pedagógica para el desempeño de su función, algo que es necesario en la actualidad, ya que la falta de formación sistemática en la profesión docente conlleva limitaciones en la renovación, innovación y mejora de las condiciones de aprendizaje a las que se exponen los estudiantes.

Por este motivo se plantea que se incremente en el artículo 36 la obligatoriedad de contar con formación pedagógica para el ejercicio de la función. De esta manera, se propone que el artículo 36 sea modificado, y se considere establecer lo siguiente:

Art. 36.- Los docentes de todas las categorías deberán poseer título universitario de igual o superior nivel a aquel en el cual ejercen la docencia, requisitos que sólo se podrá obviar con carácter estrictamente excepcional cuando se acrediten méritos sobresalientes. Además, deberán acreditar capacitación y actualización profesional para el ejercicio de su función, de las cuales se considerará formación pedagógica, metodologías de aprendizaje e investigación y el resto en el campo de conocimiento vinculado a sus actividades de docencia o investigación.

Dentro de este proceso de transformación de las instituciones de educación superior, se hace imprescindible contar con líderes que guíen y orienten a la comunidad universitaria para alcanzar los objetivos planteados para la institución. Para ello se requiere de una profesionalización de la labor directiva que permita la vinculación clara entre la misión, propósitos de la institución y los instrumentos de gestión (CRES, 2008). En este sentido, la actual LES establece en su artículo 54, que "el cargo de rector o presidente será de dedicación exclusiva y para acceder a él se requerirá ser o haber sido profesor por concurso" (Congreso de la Nación Argentina, 1995).

Sin embargo, se considera que estos requisitos no son suficientes para la profesionalización de la función directiva, ya que se debería promover que los directivos tengan una amplia capacitación académica, avalada por un título de posgrado de cuarto nivel, complementada con una amplia experiencia en la docencia, investigación y en la gestión universitaria. Para ello se propone que se analice la factibilidad de incorporar los siguientes requisitos en el art. 54: "el cargo de rector o presidente será de dedicación exclusiva y para acceder a él se requerirá ser o haber sido profesor por concurso, acreditar experiencia de dirección académica universitaria, gestión educativa universitaria, acreditar experiencia en actividades de docencia e investigación, y contar con un título de posgrado, preferiblemente de doctorado (PhD o su equivalente), el mismo que debe estar registrado y reconocido".

Carrera docente

La CRES (2008) menciona que se debe reconocer al cuerpo docente como actor fundamental del sistema educativo, garantizando su formación, capacitación permanente, adecuadas condiciones laborales y regímenes de trabajo, salario y carrera profesional que permitan hacer efectiva la calidad en la enseñanza y la investigación.

En esta línea, la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (1998) sugiere promover la actualización permanente de los docentes para afrontar los desafíos más urgentes (López Segrera, 2016). Dicha actualización será posible a través del acceso de los docentes a los cursos de posgrado, de manera que, se promueva la igualdad de oportunidades en la formación (Giustiniani, 2006). En este sentido, se debe ampliar la formación de docentes, tanto inicial como en el empleo, con planes y programas de estudios que den a los docentes la capacidad de dotar a sus alumnos de los conocimientos y las competencias que necesitan en el siglo XXI (UNESCO, 2009).

Sin embargo, en la actualidad se puede apreciar que las Instituciones de Educación Superior no priorizan el presupuesto para el perfeccionamiento de sus docentes (Hernández, 2009). Esta situación va en contraposición de lo que recomienda la UNESCO (2009), ya que indica que los establecimientos de educación superior deben invertir en la capacitación del personal docente y administrativo, para dotarlos de conocimientos y habilidades que les permitan desempeñar las nuevas funciones en un sistema de enseñanza y aprendizaje que se transforma.

Además, según López (2016), la LES 24521 ha ocasionado una crisis en la profesión académica de los docentes, debido a que presenta falencias en las condiciones laborales y la carrera docente, ya que no estipula el derecho que tienen los docentes para gozar de condiciones de trabajo con salarios dignos, carrera académica, estabilidad laboral, perfeccionamiento, ambientes de trabajo seguros, y adecuadas relaciones laborales.

En este sentido, revisando los puntos que plantea la LES 24521 al respecto, se evidencia que en el artículo 37 se establece: *“Las instituciones universitarias garantizarán el perfeccionamiento de sus docentes, que deberá articularse con los requerimientos de la carrera académica. Dicho perfeccionamiento no se limitará a la capacitación en el área científica o profesional específica y en los aspectos pedagógicos, sino que incluirá también el desarrollo de una adecuada formación interdisciplinaria”* (Congreso de la Nación Argentina, 1995).

Por este motivo, es imprescindible que a través de la LES 24521 se organice la carrera docente y se fomente su formación permanente (Giustiniani, 2006), para lo cual se propone como alternativa para dignificar la labor docente lo siguiente:

- a) *Analizar la factibilidad de incluir en el artículo 11 correspondiente a los derechos de los docentes de las instituciones estatales, los siguientes incisos:*
 - a. *Gozar de estabilidad laboral a través del cumplimiento de un régimen de Carrera Docente que regule los mecanismos de acceso mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición, y los sistemas de promoción (concurso abierto o cerrado de antecedentes y oposición) que correspondan a los diferentes cargos docentes que tengan definidos cada institución universitaria.*
 - b. *Acceder de forma gratuita a programas institucionales de actualización, capacitación y perfeccionamiento de modo continuo.*
 - c. *La gratuidad de los estudios de posgrado y otros cursos de perfeccionamiento dictados en instituciones pertenecientes al régimen público de educación superior.*

- b) *Analizar la factibilidad de que se considere en el artículo 37 de la LES 24521 lo siguiente: “Las universidades nacionales organizarán la carrera docente, de conformidad con sus estatutos, procurando la formación integral del docente, la profundización de su saber específico, y el mejoramiento de la metodología de la enseñanza y evaluación, la misma que deberá articularse con los requerimientos de la carrera académica. Organizarán cursos de actualización y perfeccionamiento para docentes de todas las categorías, garantizando el acceso a los cursos de especialización, maestría y doctorado que se dicten en la misma universidad”.*

- c) Además, se debe analizar la factibilidad de incluir un artículo dentro de la LES que estipule lo siguiente: *“En los presupuestos de las instituciones del sistema de educación superior constarán de manera obligatoria partidas especiales destinadas a financiar planes de becas o ayudas económicas para especialización o capacitación que tenga vinculación con la carrera docente”*.

Esto debe ser parte de la profesionalización de la docencia, acorde a lo que plantea el CRES (2018), al mencionar que es necesario dignificar la profesión docente desarrollando proyectos que conduzcan a la revalorización social y al mejoramiento de la calidad de vida de los docentes en América Latina y el Caribe.

Gobernanza y Administración de la Educación Superior

La gobernanza universitaria toma una mayor relevancia, ya que desempeña un papel importante en la modernización de las universidades, debido a que estudia la organización, estructura, y el modo en cómo se administran las universidades, desde su perspectiva de gobierno y gestión, e incorpora los vínculos y relaciones con entidades del entorno (Ganga y Abello, 2014).

En la actualidad, las universidades han tenido que adaptar sus estructuras organizativas y replantear sus formas de relacionarse, con la finalidad de convertirse en estructuras más flexibles, dinámicas y transparentes (Sánchez, 2007), capaces de asumir los permanentes cambios y desafíos de la educación superior.

Por este motivo, la gobernanza universitaria ha sido y es un tema de debate permanente en los principales foros de discusión sobre asuntos universitarios (Santiago et al., 2008), ya que las instituciones de Educación Superior de la región necesitan y merecen mejores formas de gobierno, capaces de responder a las transformaciones demandadas por los contextos internos y externos.

La implementación de nuevas políticas de evaluación y financiamiento de la LES 24521 generó nuevas formas de participación del Estado, ya que instauró una nueva relación entre el Estado y las universidades (Atairo, 2008). En consecuencia, se crearon otras formas y estilos de gobernanza más actualizados, que consideraron la participación de todos los actores, y construyeron nuevos espacios para la toma de decisiones en las instituciones universitarias (Castillo y Contreras, 2020).

En este sentido, el art. 52 de la LES estableció que: *“Los órganos colegiados tendrán básicamente funciones normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos, en tanto los unipersonales tendrán funciones ejecutivas”* (Congreso de la Nación Argentina, 1995). Sin embargo, con este artículo de la LES se limitan las atribuciones de los órganos colegiados al separar la función legislativa de la ejecutiva, ya que centraliza las decisiones ejecutivas en los cargos unipersonales, y asigna a los órganos colegiados únicamente funciones legislativas. Esta situación quebranta el principio de cogobierno señalado por el Consejo Interuniversitario Nacional CIN (2007), ya que se enfoca únicamente en la regulación del funcionamiento interno de las instituciones, particularmente, el referido al gobierno y la gestión institucional.

En consecuencia, se considera que se debería asignar a los órganos colegiados y unipersonales las funciones legislativas y ejecutivas que permitan establecer un cogobierno en el interior de las universidades, ya que según Castro y Ion (2011), no solo se trata de decidir sobre la capacidad de decisión que se les otorga a las universidades, sino también, sobre cómo se distribuye el poder en el interior de estas. Para ello, se propone analizar la factibilidad de reformular el artículo 52 de la siguiente manera:

Los órganos colegiados y unipersonales tendrán funciones ejecutivas y funciones normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos, permitiendo de esta manera el cogobierno al interior de las universidades.

Por otra parte, la LES 24521 estableció pisos mínimos de participación relativa de docentes y estudiantes. Además, promovió la participación de no docentes siguiendo la tradición francesa, y limitó la participación de los graduados a aquellos que no tuvieran relación laboral con la universidad (Giménez y Del Bello, 2016). En este sentido, en el artículo 53 de la ley se determina taxativamente las características de los órganos colegiados y condiciona su composición:

- a. *que el claustro docente tenga la mayor representación relativa (no pudiendo ser inferior al 50% de la totalidad de sus miembros);*
- b. *que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el 30% del total de asignaturas de la carrera que cursan;*
- c. *que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución;*
- d. *que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución.*

Cabe mencionar que el inciso b., mencionado en la cita anterior, continúa el criterio de leyes y decretos anteriores, sin embargo, la participación estudiantil no llega a cubrir los principios reformistas de 1918, que intentaban instituir la en un tercio del cogobierno. Los otros dos tercios serían asignados a los graduados y profesores, con una representación fija e invariable, ya que la elección directa excluiría al cuerpo de profesores (Kandel, 2003).

En este sentido, acorde a lo que señala el CRES (2018), al indicar que se debe permitir que los estudiantes de los diferentes niveles puedan aportar al sistema educativo universitario; y a la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (2009), que indica que se debería considerar la opinión de los educandos sobre la gobernanza en todos los niveles de la educación superior (UNESCO, 2009), se propone que se establezca en el literal b del artículo 53 lo siguiente:

- b. *que los representantes de los estudiantes de todos los niveles sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el 30% del total de asignaturas de la carrera que cursan (no pudiendo ser inferior al 30% de la totalidad de sus miembros);*

Sostenimiento y Régimen Financiero

Argentina es uno de los países que menos inversión realiza en educación superior en general y en la educación universitaria, en particular. El porcentaje que invierte con respecto al PBI es menor que el de otros países de América Latina (Giustiniani, 2006). El promedio de inversión en educación superior de Chile, Brasil, Venezuela y México es de 1,3% del PBI, en cambio, Argentina invierte el 0,95% del PBI (Mollis, 2008).

A pesar de que se han realizado acciones en la inversión educativa, como la ley de financiamiento educativo del año 2005, que establece un incremento progresivo de la inversión educativa de 4% a 6% en los próximos 5 años, y genera expectativas sobre una gradual reducción de los problemas de partidas insuficientes para el área de la enseñanza (Hernández, 2009). Según Giustiniani (2006), esto apenas cubre los incrementos salariales comprometidos para el período. En este sentido, es evidente que el presupuesto es insuficiente para asegurar una adecuada expansión y consolidación del Sistema Universitario Público, ya que la matrícula universitaria en la región, ALC, ha crecido de 5 millones de alumnos en 1995 a 25 millones en la actualidad (CRUP, n.d.), y se estima que siga creciendo en los años venideros, debido a la masificación de la educación superior.

Por otra parte, el artículo 59 de la LES 24521 establece que las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera, condición que otorga una mayor autarquía para la obtención de fuentes alternativas de financiamiento a las universidades. Sin embargo, el Estado a través de esta ley establece el destino de estos recursos, por lo cual limita el accionar de las instituciones de educación superior (IES) con este presupuesto. Además, esto ha incidido en la reducción de la asignación de recursos del Tesoro Nacional, ya que el Estado ha desviado la atención de las universidades hacia otras entidades que consideran prioritarias.

En tal virtud, se requiere una norma que garantice el financiamiento de la educación superior como política de Estado e incremente los fondos públicos para sostener las IES, a través de una regla ascendente de aumento del presupuesto, ya que según López (2016), el presupuesto promedio de la ES en ALC es inferior al 1,5% del PIB, lo que es claramente insuficiente para satisfacer las necesidades de un sistema en desarrollo, y en particular, para atender a las demandas nacionales para la investigación.

Además, el fomento de la autarquía en las universidades, no debería significar por ningún motivo la reducción de la responsabilidad que tiene el Estado para su financiamiento. Lo mismo se establece en el artículo 2 de la LES, al indicar que el Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales.

Para lo cual se plantea que se debería analizar la factibilidad de modificar el artículo 58, y establecer lo siguiente:

Art. 58 El Estado Nacional deberá asegurar un aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales no menor al uno y medio por ciento (1,5%) del Producto Bruto Interno que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines y funciones (docencia, investigación, extensión).

En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales.

Adicionalmente, se plantea que se analice la factibilidad de modificar el inciso c, del artículo 59, y se establezca lo siguiente:

c.-Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, herencias, derecho o tasas por los servicios a terceros que se presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad que no involucre la enseñanza de grado que por normativa de la presente ley tiene el carácter gratuito. El 20 % de los recursos adicionales obtenidos se destinarán exclusivamente a becas, préstamos, subsidios o créditos y otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico, para apoyar a aquellos estudiantes que por razones económicas no pudieran acceder a continuar los estudios universitarios.

De acuerdo con lo mencionado en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009, se debe estimular la inversión privada en Educación Superior, ya que los fondos públicos son limitados y tal vez no resulten suficientes para un sector que evoluciona tan rápidamente. Por ello, se plantea que se debería analizar la factibilidad de incrementar un artículo en la LES, Capítulo 4: De las instituciones universitarias nacionales, Sección 3: Sostenimiento y régimen económico financiero; en el que se establezca lo siguiente:

El Estado fomentará la implementación de incentivos fiscales o crediticios para patrocinadores y benefactores de las instituciones de educación superior.

Otro aspecto importante por considerar es otorgar un espacio formal al Consejo Interuniversitario Nacional, dentro del debate que realizan las comisiones para analizar el presupuesto universitario, ya que este es el organismo representativo del conjunto de las Instituciones Universitarias Nacionales de Argentina, y como lo señala (Puiggros, 2009), una de sus funciones es elevar al Poder Ejecutivo Nacional la propuesta de presupuesto anual, así como una planificación plurianual, para las respectivas instituciones universitarias nacionales.

Estos aspectos son importantes ya que la inversión en estudios superiores, por su condición de fuerza primordial, permite la construcción de sociedades del conocimiento integradoras y diversas, y además fomenta la investigación, la innovación y la creatividad (UNESCO, 2009). Del mismo modo, los países que registran las mejores TBM en la enseñanza superior son aquellos con los mejores niveles de desarrollo humano, inversiones públicas elevadas en educación, niveles más bajos de pobreza, altos niveles de participación en una educación básica de calidad y políticas públicas dirigidas a aumentar el acceso a la educación básica y superior y a disminuir la inequidad (López, 2016).

Acceso a educación superior de calidad

La explosión de la demanda por la educación universitaria en el último quinquenio del siglo promovió la LES 24.521 y varios proyectos para reorientar la demanda hacia otras instituciones terciarias no universitarias públicas o privadas, así como propuestas tendientes al cobro de impuestos directos a las familias de estudiantes universitarios. Además, la LES autorizó a las instituciones universitarias a establecer el régimen de acceso, permanencia y egreso de sus estudiantes en forma autónoma (Mollis, 2008).

En las instituciones de nivel superior universitario como universidades e institutos universitarios (Congreso de la Nación Argentina, 1995), se han tomado algunas medidas de política educativa con la finalidad de canalizar la demanda existente y garantizar el acceso a la educación de todos los jóvenes de la nación. La primera fue la transferencia de los institutos de educación superior a los gobiernos provinciales, que aumentó aún más su distancia con las universidades. La otra fue la apertura de sedes y extensiones de las universidades, siguiendo la lógica de demandas poblacionales, capacidad de pago y financiamiento, acumulación material de las universidades, de calidades muy distintas entre sí y respecto a la enseñanza de sus sedes centrales (Puiggros, 2009).

La población de menores recursos económicos que no puede establecerse en las grandes ciudades donde están las universidades y sedes centrales acuden a los institutos de educación superior y a las subsedes de las universidades, ya que no quieren desarraigarse y buscan una educación superior que les permita insertarse en el medio laboral de su región. Sin embargo, en el caso de los institutos de educación superior, los municipios no pueden sostenerlos económicamente ni garantizar un nivel académico acorde al de las universidades. Algo similar ocurre con las universidades, ya que no les es posible sostener sus sedes y extensiones con el presupuesto que se les asigna. Además, los profesores no se arraigan en la zona y no se acumula la masa crítica de docentes, no se prevé la transferencia de profesores y existe deficiencia en el equipamiento, procesos de gestión y administración. Muchas ofertas son de carreras incompletas; no existen provisiones consistentes para que los estudiantes puedan proseguir sus estudios en las sedes centrales y es constante el riesgo de interrupción de la enseñanza por parte de las universidades centrales, así como de ruptura de convenios establecidos entre los municipios y esas instituciones (Puiggros, 2009).

Por lo anteriormente mencionado, se hace imprescindible que se implementen políticas educativas que puedan atender el clamor de miles y miles de jóvenes, que exigen una educación de calidad, ya que esto es indispensable para lograr acceder a puestos de trabajo. En este sentido, se propone que se analice la factibilidad de incorporar un artículo en el LES, Capítulo 3 De las condiciones para su funcionamiento, Sección I, que establezca lo siguiente: *La garantía de calidad debe extenderse a todas las sedes, programas y carreras a través de procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras que tendrán carácter público.*

Por otra parte, se considera que se debería analizar la factibilidad de fomentar carreras y programas de educación online en las universidades, debido a la imposibilidad actual de garantizar la calidad de la educación a través de los institutos de educación superior y subsedes de las universidades. A través de esta modalidad, se puede cubrir la demanda de jóvenes que requieren estudiar un campo amplio de profesiones, y que reclaman una educación superior a su alcance, ya que estos provienen de casi todos los sectores sociales.

En este sentido, acorde a lo que señala el art. 6 de la LES, *“La Educación Superior tendrá una estructura organizativa abierta y flexible, permeable a la creación de espacios y modalidades que faciliten la incorporación de nuevas tecnologías educativas”* (Congreso de la Nación Argentina, 1995), se propone incluir en la LES, un artículo que estipule lo siguiente: *Las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior garantizarán la igualdad de oportunidades, condiciones en el acceso, permanencia, graduación, a través de la implementación de programas y carreras en modalidad presencial, semipresencial, a distancia, virtual, en línea y otros.*

4. Conclusiones

En base al análisis y la revisión de la ley de educación superior de Argentina, se plantea incorporar algunos cambios que le permitan enfrentar los desafíos actuales y futuros de la educación superior. En este sentido, se considera que la LES necesita ser reformada y estructurada en base a un amplio debate nacional con representantes de los actores principales de la educación y de la sociedad, articulando armoniosamente la autonomía institucional, académica, administrativa, y de autarquía económica-financiera de las universidades, ya que, si el Estado garantiza la autonomía universitaria, esto permite a las universidades cumplir adecuadamente con su función pública.

Por otra parte, es necesario que a través de la LES se exija requisitos en la formación inicial y una excelente preparación docente, que les permita hacer frente a los nuevos desafíos de la profesión. Para ello, se propone la obligatoriedad de que los docentes cuenten con experiencia y capacitación pedagógica para el desempeño de su función, ya que la falta de formación sistemática en la profesión docente conlleva limitaciones en la renovación, innovación y mejora de las condiciones de aprendizaje a las que se exponen los estudiantes.

Dentro de este proceso de transformación de las universidades, se requiere de líderes que guíen y orienten a la comunidad universitaria para alcanzar los objetivos planteados para la institución, para lo cual se plantea que se incrementen algunos requisitos para la función directiva, ya que ellos son los promotores de los cambios dentro de las instituciones de educación superior.

Por otra parte, se requiere establecer leyes y normativas que entiendan al docente en formación como un sujeto social, poseedor de interesantes experiencias y conocimientos, capaz de transformar el ambiente donde se desenvuelve, con proyectos viables que mejoren su calidad de vida y le otorguen una revalorización social a través de su carrera docente. En este campo, la evaluación de la formación docente se debe orientar a la satisfacción de las necesidades de la sociedad actual, cumpliendo con los indicadores del profesorado y correspondiendo con oportunidades de formación y actualización.

El liderazgo de los directivos debe ser acompañado de una adecuada asesoría y de los órganos de gobierno. Con este propósito, se debe facultar a los órganos colegiados y unipersonales las funciones legislativas y ejecutivas, permitiendo de esta manera, establecer un cogobierno en el interior de las universidades. Además, se debe promover la participación de los estudiantes universitarios de todos los niveles, ya que todos son parte del sistema educativo universitario y están es capacidades de aportar a su mejora permanente.

Con respecto a la mejora del sistema educativo universitario, juega un papel importante el sostenimiento y el régimen financiero. Por este motivo, se requiere establecer leyes que fomenten la autarquía en las universidades, sin dejar de lado la responsabilidad que tiene el Estado en su financiamiento, a través de una norma que garantice el financiamiento de la educación superior como política de Estado, incremente los fondos públicos para sostener las IES, y que incentive la inversión privada en Educación Superior.

Además, es importante que se implementen políticas educativas que promuevan la calidad de todas las universidades y sus extensiones, así como también, ha de fomentarse la educación en línea, con la finalidad de mejorar el acceso a la educación superior a lo largo de todo el territorio argentino.

Referencias Bibliografía:

- Brunner, J. J. (2011). University governance: Typology, dynamics and trends. *Revista de Educación*, 355, 137-159.
- Buchbinder, P. (2010). *Historia de las universidades argentinas* (Sudamérica).
- Castillo, J., & Contreras, F. (2020). *Gobernanza universitaria: análisis de situación desde la perspectiva de la Ley de Educación Superior Argentina*. <https://orcid.org/0000-0002-6151-4318FranciscoGanga-Contreras2https://orcid.org/0000-0001-9325-6459>
- Castro, D., & Ion, G. (2011). Dilemas en el gobierno de las universidades españolas: autonomía, estructura, participación y desconcentración. *Revista de Educación*, 355 (2), 161-183.
- Congreso de la Nación Argentina. (1995). *Ley de Educación Superior 24.521* (Vol. 87, Issue 1,2, pp. 149-200).
- Consejo Interuniversitario Nacional CIN. (2007). *Lineamientos para una Ley de Educación Superior*.
- CRES. (2008). *Declaración de la conferencia regional de educación superior en América Latina y el Caribe* (Vol. 2, Issue 5, p. 255).
- CRES. (2018). *Plan de Acción 2018 - 2028 III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe*.
- CRUP. (n.d.). *Observaciones, comentarios y propuestas al Plan de acción CRES 2018-2028*.
- Etchichury, H. J. (2016). La tercera década: Ley de Educación Superior y el legado del Banco Mundial. *Nómadas*, 44, 105-121. <https://doi.org/10.30578/nomadas.n44a6>
- Finocchiaro, A. (2004). *Un estudio sobre autonomía universitaria*. Prometeo Libros.
- Ganga Contreras, F., & Abello Romero, Juan. (2014). Gobernanza Universitaria: una aproximación preliminar y sinóptica a su conceptualización. *Revista Fen Opina Online*, (56), 1-6.

- Giménez, G., & Del Bello, J. C. (2016). La Ley 24.521 de Educación Superior. Su impacto modernizante y la necesaria nueva agenda de política pública universitaria. *Debate Universitario CAEE-UAI*, 5(9), 9-32.
- Giustiniani, R. H. (2006). Proyecto de Ley para la educación superior Argentina. In *EXP. 2063/06*.
- Hernández Carcagno, M. (2009). Ley 24.521: *Una ley en crisis*. Universidad Abierta Interamericana.
- López Segrera, F. (2016). Educación Superior Comparada: Tendencias Mundiales y de América Latina y Caribe. *Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior (Campinas)*, 21(1). <https://doi.org/10.1590/S1414-40772016000100002>
- Mollis, M. (2008). Las reformas de la educación superior en Argentina para el nuevo milenio. *Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior (Campinas)*, 13(2), 509-532. <https://doi.org/10.1590/s1414-40772008000200012>
- OEA. (2003). *Diagnósticos, Desafíos y Lecciones Aprendidas en equidad y calidad, educación secundaria y Formación Docente: Bases Para La Discusión Sobre Las Prioridades Educativas En Los Proyectos Hemisféricos*.
- Puigros, A. y otros. (2009). *Expte. 0458-D-2009, Trámite Parlamentario: 004 (05/03/2009)*.
- Quiroga Lavié, H. (n.d.). *La Autonomía Universitaria: Su regulación constitucional y jurisprudencia de la Corte Suprema*.
- Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E., & Arnal, E. (2008). Tertiary Education for the Knowledge Society - Special Features: Governance, Funding, Equity. In *Oecd* (Vol. 1).
- Sepulveda, M. (2014). De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. *CEPAL - Serie Políticas Sociales*, 189, 75.
- Solanas, F. (2009). La Ley de Educación Superior en Argentina: Un Análisis en Términos de Referenciales de la Acción Pública. *Revista de La Educación Superior*, 38(149), 155-170.
- UNESCO. (2009). Conferencia mundial sobre la educación superior - 2009: la nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo. (Sede de la UNESCO, París, 5-8 de julio de 2009). In *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)* (Vol. 14, Issue 3). <https://doi.org/10.1590/s1414-40772009000300013>
- Vaccarezza, L. (2006). Autonomía universitaria, reformas y transformación social. In *VESSURI, H.(Comp.) Universidad e investigación científica*. (pp. 33-49). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100614120356/universidad.pdf>

Recibido: 30 de marzo de 2022

Aceptado: 29 de abril de 2022